



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

PARECER/PGM/RDC-PA Nº 397/2023

29/11/2023

PROCESSO: 105/2023

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E LAZER

REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE EDITAL E ANEXOS - PREGÃO ELETRÔNICO

OBJETO: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS EM GERAL PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS DESTINADOS A MERENDA ESCOLAR NO EXERCÍCIO DE 2024

VALOR ESTIMADO: R\$ 6.892.358,60

PROCURADORA: WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS À MERENDA ESCOLAR. EXAME DE VIABILIDADE JURÍDICA. APROVAÇÃO CONDICIONADA.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria, por intermédio do Memorando nº 341/2023/CPL, para emissão de parecer quanto à legalidade da minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 042/2023 e seus anexos, cujo objeto cinge-se à “*aquisição de gêneros alimentícios em geral perecíveis e não perecíveis destinados a merenda escolar no exercício de 2024 para atender às necessidades da Secretaria de Educação, Cultura e Lazer Junto ao Fundo Municipal de Educação - FME*”, sendo o valor estimado correspondente a R\$ 6.892.358,60 (seis milhões, oitocentos e noventa e dois mil, trezentos e cinquenta e oito reais e sessenta centavos).

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

Fls.	Descrição
01-02	Capa e Contracapa do Processo Administrativo nº 105/2023
03	Memorando nº 46/2023 - Justificativa para aquisição de merenda escolar
04-05	Anexo Memorando nº 46/2023
06-08	Memorando nº 51/2023 - Quantitativo de Gêneros Alimentícios para 2024
09	Nota Técnica nº 01/2023
10	Memorando nº 52/2023 - Solicitação de inclusão de item
11-24	Memorando nº 45/2023 - Cardápio da Merenda Escolar para Execução do PNAE em 2024
25-29	Tabela - Quantitativo de Gêneros Alimentícios
30-45	Estudo Técnico Preliminar - FME
46	Anexo ETP - Número de alunos matriculados em 2023
47	Memorando nº 825/2023 - Pedido de Abertura de Processo Licitatório



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

48-51	Termo de Justificativa
52-56	Solicitação de Materiais e Serviços
57	Memorando nº 798/2023-SEMEC - Pedido de Dotação Orçamentária
58	Detalhamento de Dotação
59-84	Termo de Referência
85-86	Pesquisa de preço junto ao fornecedor: K. B. Espaço Contábil
87-88	Pesquisa de preço junto ao fornecedor: de Tropical Empreendimentos Ltda.
89-123	Pesquisa de preços praticados pela Administração Pública, por intermédio da ferramenta “Banco de Preços”
124-133	Quadro de Cotações nº 01419/23 (FME), de 19/10/2023
134	Lista com a Média de Valores Cotados, de 19/10/2023
135	Memorando nº 826/2023-DPLC-SEMEC - Solicitação de Parecer Prévio
136-137	Parecer do Controle Interno nº 189/2023-DCI/SEMEC
138	Pedido de abertura de Processo Licitatório
139	Autorização do Prefeito para abertura de Processo Licitatório
140	Termo de Abertura do Processo Licitatório nº 105/2023
141-142	Portaria nº 234/2023-GPM - Designação de Pregoeiros e Equipe de Apoio
143	Certidão de Publicação da Portaria nº 234/2023-GPM
144-177	Edital do Pregão Eletrônico nº 042/2023
178-198	Anexo I - Termo de Referência
199-212	Anexo II - Minuta do Contrato
213	Anexo III - Declaração de Pleno Atendimento aos Requisitos de Habilitação
214	Anexo IV - Declaração de Regularidade perante o Ministério do Trabalho
215	Anexo V - Declaração de que cumpre na íntegra o disposto nos incisos e parágrafos do art. 9º, da Lei Federal nº 8666/1993
216	Anexo VI - Modelo de Declaração de Fatos Impeditivos da Habilitação
217	Anexo VII - Modelo de Carta-Proposta
218	Memorando nº 341/2023/CPL - Solicitação de parecer jurídico

É, em síntese, o relatório.

II - DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, é oportuno ressaltar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Nesse diapasão, compete a esta Procuradoria manifestar-se quanto aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório, restrita à legalidade quanto à matéria ora consultada, excluindo-se a análise dos aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, porquanto reservados à esfera discricionária do Gestor Público.

Cumprе ressaltar que questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira devem ser analisadas pelos departamentos competentes, de modo que este parecer contempla tão somente o exame de legalidade acerca da documentação presente nos autos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Por derradeiro, sublinhe-se que, nos termos do Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não incumbe ao órgão consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica, sendo ônus do Gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas elencadas.

III - DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão constitui modalidade de licitação regida pela Lei Federal nº 10.520/2002 para aquisição de produtos e serviços reputados comuns. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o diploma denomina “comuns” os produtos e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado.

Por implicar análise de mercado e conhecimento de padrões de desempenho peculiares ao objeto, não compete à Procuradoria a caracterização da natureza comum dos bens/serviços a serem licitados, cabendo à área técnica fazê-la justificadamente.

No caso dos autos, consta no item 9 do Estudo Técnico Preliminar às fls. 30/45 e no item 3.1 do Termo de Referência às fls. 178/198 que os bens a serem adquiridos (gêneros alimentícios) se enquadram na classificação de comuns.

Assim, atestado pela Administração que o objeto atende ao disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, julga-se adequada a opção do órgão pela contratação mediante pregão.

Insta ressaltar que a utilização do pregão na forma eletrônica deve observar, além do disposto na Lei Federal nº 10.520/2002, as disposições constantes no Decreto Federal nº 10.024/2019 e no Decreto Municipal nº 091/2020, que estabelecem o âmbito de aplicação, os princípios e os procedimentos a serem observados pela Administração Pública na condução do certame licitatório.

IV - DO TIPO DE LICITAÇÃO

No que é pertinente ao tipo de licitação definido no instrumento convocatório, “menor preço”, encontra-se devidamente previsto no artigo 4º, X, da Lei 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

V - DO MODO DE DISPUTA

No que diz respeito à sistemática de envio de lances, o item 1.1.3 do Edital às fls. 144/177 prevê o modo de disputa aberto, no qual os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme critério de julgamento adotado no edital, nos termos



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

do artigo 31, I, do Decreto nº 10.024/2019.

Importante assinalar que, em se tratando de modo de disputa aberto, o citado ato normativo impõe o dever de o instrumento convocatório estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, o que se encontra previsto no item 1.1.4 do Edital.

VI - DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Quanto aos requisitos a serem observados na fase preparatória (interna) do pregão, o art. 3º da Lei nº 10.520/2002 assim dispõe:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

In casu, observa-se a adequação do procedimento às exigências estabelecidas no dispositivo supra.

No que tange à minuta do Edital às fls. 144/177, verifica-se *a priori* que elenca os requisitos necessários para a promoção do certame, atendendo às exigências constantes no artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, que orienta, exemplificativamente, acerca do seu conteúdo, nos seguintes termos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

Ademais, a minuta do Edital está em conformidade com o artigo 3º, I, e artigo 4º, III, da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o **objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;**

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

III - do edital constarão **todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento** e a minuta do contrato, quando for o caso; (g.n)

Contudo, recomenda-se que:

1) seja suprimida no item 17.2 a previsão de prorrogação contratual, porquanto não se trata de prestação de serviços contínuos, mas aquisição de bens;

2) haja aprovação do Edital pelo Ordenador de Despesas.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

Com relação ao Termo de Referência às fls. 178/198, constata-se que atende às formalidades legais e apresenta o conteúdo estabelecido no artigo 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

Não obstante, recomenda-se que:

1) seja explicitado, no item 6, que as amostras serão exigidas apenas do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, em atendimento à orientação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2640/2019;

2) seja suprimida, no item 10, a previsão de prorrogação contratual, porquanto não se trata de prestação de serviços contínuos, mas aquisição de bens;

3) haja aprovação do Termo de Referência pelo Ordenador de Despesas.

No tocante à minuta do contrato acostada às fls. 199/212, verifica-se que a mesma contempla os requisitos exigidos no artigo 55 da Lei 8.666/1993 em suas cláusulas essenciais, quais sejam, as que definem o objeto, o regime de execução, o preço, as condições de pagamento, o crédito pelo qual correrão as despesas, as garantias, as obrigações das partes, as penalidades cabíveis, os casos de rescisão, o foro competente para solucionar quaisquer questões, o prazo de duração do contrato, dentre outros.

Não obstante, recomenda-se:

1) a especificação do objeto na Cláusula 2ª, indicando itens e quantitativos conforme o disposto no item 5.1 do Termo de Referência e no item 1.1.5 do Edital;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

- 2) a retificação do número do Pregão Eletrônico no § 6º da Cláusula 2ª;
- 3) a retificação do número do processo licitatório na Cláusula 8ª.

VII - DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

Para o prosseguimento do feito, recomenda-se, além das anteriormente citadas, a adoção das seguintes providências:

1) a publicação do Estudo Técnico Preliminar constante às fls. 30/45 junto com o Edital, em observância à recomendação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2076/2023-Plenário;

2) a juntada da memória de cálculo que embasou a quantificação do objeto a ser licitado, porquanto o Memorando nº 51/2023 emitido pelo Departamento de Merenda Escolar (fls. 06/08) apenas informou a metodologia empregada para a fixação do quantitativo, mas não apresentou as respectivas memórias/planilhas, assim não observada a orientação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2617/2009-Plenário: “*No processo administrativo pertinente a cada licitação, justifique detalhadamente, juntando as respectivas memórias e pareceres técnicos emitidos, todos os dados pertinentes ao objeto licitado, principalmente os quantitativos de serviços previstos.*”

VIII - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando tudo mais que dos autos consta e excluindo da apreciação os elementos técnicos pertinentes ao certame, os de ordem financeira ou orçamentária, bem como os relativos à oportunidade e à conveniência, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, desde que atendidas as recomendações e/ou condicionantes dispostas neste opinativo.

É o parecer, o qual se submete à apreciação superior.

Redenção/PA, 29 de novembro de 2023.

WELYZÂNGELA LEMES PINHEIRO
Procuradora Jurídica
Portaria nº 219/2022